



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Ill.mo Prefetto di Verona

Oggetto: proposta di adozione della misura di sostegno e monitoraggio di cui all'art. 32, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, nei confronti della Costruzioni Vallone s.r.l., C.F. 03757830231.

Rif. Fasc. n. 2597/2017

Con la presente si propone all'ill.mo Prefetto di Verona di adottare la misura del sostegno e monitoraggio, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti della società Costruzioni Vallone s.r.l., con sede in Castel d'Azzano (VR), via Roma 86 (C.F. 03757830231).

Di seguito si espongono le ragioni a sostegno della presente proposta, unitamente alla sommaria ricostruzione dei principali fatti che hanno condotto alla formulazione della stessa.

1. Il rapporto negoziale tra il Centro servizi alla persona Morelli Bugna di Villafranca e la Costruzioni Vallone s.r.l.

La vicenda delittuosa in esame è emersa a seguito degli accertamenti effettuati presso il Centro servizi alla persona Morelli Bugna di Villafranca in ordine a fatti di lesioni subite da alcuni pazienti.

Nel corso delle indagini sono state effettuate diverse attività di intercettazioni telefoniche utilizzate da Tomicelli D., presidente del Centro, e di intercettazioni ambientali all'interno del suo ufficio ivi ubicato, che hanno portato all'ordinanza di applicazione della misura cautelare per i reati di turbata libertà degli incanti e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente nei confronti di vari indagati, tra cui lo stesso Tomicelli D., agli arresti domiciliari, con divieto di comunicazione con terze persone ivi non domiciliate, e Vallone



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Giuseppe, all'epoca dei fatti amministratore unico della Costruzioni Vallone srl, per il quale è stata disposta la misura interdittiva della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale ed imprenditoriale per la durata di 10 mesi¹.

Le vicende penali in argomento hanno riguardato, in particolare per quanto qui rileva, l'affidamento delle "opere di adeguamento statico, funzionale, normativo e tecnologico del blocco sud - Centro servizi alla persona Morelli Bugna, congiunto alla cessione, in parziale sostituzione del corrispettivo dell'appalto, dei seguenti diritti immobiliari di proprietà dell'ente: a) piena proprietà di terreno agricolo in Villafranca; b) nuda proprietà di quattro immobili ad uso abitativo siti in Verona" (CIG 6651466362), per un importo a base d'asta di € 2.869.001,56. Il Centro servizi alla persona Morelli Bugna ha pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.41 dell'11.04.2016 il relativo bando, con scadenza per la presentazione delle offerte il 31.5.2016; in data 26.8.2016 ha aggiudicato il contratto alla Costruzioni Vallone srl, unica concorrente, per un importo pari a € 2.868.355,44. Successivamente in data 21.09.2016 è stato stipulato il contratto di appalto - rep. 2033 tra il Centro servizi alla persona Morelli Bugna e la Costruzioni Vallone srl per un importo pari a € 2.868.355,44. Dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria risulta, inoltre, che alla data del 20 aprile 2017 sono state eseguite opere per un ammontare di € 181.503,28, per cui l'ammontare residuale dei lavori ancora da eseguire è di € 2.686.852,15.

2. La sussistenza dei presupposti per l'applicazione della misura del sostegno e monitoraggio

2.1. Il *fumus boni iuris*

Per l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art. 32, il Presidente dell'Anac è chiamato a formulare una prima valutazione sulla sussistenza del *fumus boni iuris*, consistente nell'acquisizione di elementi concreti, sia pure in termini di qualificata probabilità, in ordine al fatto che il rapporto negoziale sia connesso ad un'attività di tipo illecito, riconducibile all'impresa aggiudicataria.

Dalla lettura della citata ordinanza di applicazione di misure cautelari, da intendersi in questa sede integralmente richiamata e alla quale si rinvia per ogni ulteriore elemento di fatto, emergono elementi probatori attestanti che l'affidamento del contratto sopra richiamato, da un lato, è il frutto di accordi illeciti tra l'imprenditore Vallone Giuseppe, Tomicelli Davide, Fasoni

¹ Ordinanza assunta in data 23.3.2017 dal Tribunale di Verona, Ufficio del giudice per le indagini preliminari, dott. L.Gorra, nell'ambito del procedimento n. p.p. n.13210/15 RGNR – n. 4606/16 GIP.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Luciana (intermediaria tra l'amministratore pubblico e l'imprenditore) e, dall'altro, è stato agevolato in spregio alle disposizioni legislative, anche grazie all'opera degli altri indagati, tra cui, il RUP della gara in esame e il progettista incaricato della revisione del progetto definitivo e della redazione del progetto esecutivo.

Sotto il primo profilo l'attività di captazione ha evidenziato che prima della pubblicazione del bando di gara Tomicelli ha compiuto una serie di attività volte ad appoggiare la futura aggiudicazione a favore della società [...] e successivamente, stante il sopravvenuto mancato interesse di quest'ultima a partecipare alla procedura in esame, si è attivato per sentire novi imprenditori interessati per il tramite di Fasoli L. loro "portavoce" ed intermediaria. In tale contesto si colloca l'incontro del 21.5.2016 - in pendenza del termine per la presentazione delle offerte - in un bar di Villafranca, sito davanti alla sede del Comune, tra Tomicelli D. (presidente del Consiglio di amministrazione della stazione appaltante), Fasoli L. (intermediaria), Vallone G. (operatore economico), e le successive interlocuzioni tra i tre, grazie alle quali quest'ultimo ha ottenuto informazioni privilegiate in violazione delle regole di correttezza, riservatezza e par condicio, che hanno agevolato la sua partecipazione alla gara e ne hanno determinato la successiva aggiudicazione. Emblematico al riguardo è la circostanza che Tomicelli, da un lato, si adopera per scoraggiare la partecipazione di imprenditori a lui non graditi, facendo rappresentare a questi ultimi in sede di sopralluogo la complessità dell'appalto de quo dovuto al fatto che parte del corrispettivo è costituito da beni immobili³ e, dall'alto, comunica preventivamente (in data 2.5.2016) alla Fasoli, e, quindi, tramite quest'ultima a Vallone, il nominativo dei soggetti interessati all'acquisto dei predetti beni, suggerendogli in tal modo una probabile redditività dell'aggiudicazione anche con riferimento ai citati immobili e, quindi, rendendo quest'ultima più appetibile. A conferma di ciò durante la riunione del Consiglio di amministrazione del Centro servizi del 10.6.2017 un consigliere evidenzia che la Costruzioni Vallone sarebbe riuscita ad alienare il terreno, oggetto del corrispettivo della gara, non grazie alle capacità imprenditoriali del proprio amministrazione, ma per merito di Tomicelli che ha comunicato alla Fasoli la predetta informazione⁴. Dalle captazioni investigative risulta inoltre che il sodalizio tra tali soggetti è talmente stretto che Vallone dopo l'incontro del 21.5.2016 e più precisamente in data 27.05.2016 chiede a Tomicelli di modificare le modalità di costituzione delle garanzie previste dal bando di gara e Tomicelli si adopera per verificare la fattibilità di tale

² Cfr. pag. 3 ed 8 dell'ordinanza.

³ Cfr. pag. 3. quanto riferisce nella seduta del consiglio di amministrazione della Morelli Bugna del 9.6.2016 lo stesso Tomicelli, il quale fa presente di aver incaricato un dipendente del Centro servizi di scoraggiare il rappresentante di un'impresa interessata alla gara, all'atto del sopralluogo, facendogli rappresentare la complessità dell'appalto in considerazione del fatto che parte del corrispettivo è costituito da beni immobili

⁴ Cfr. pag. 18 dell'ordinanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

richiesta, (che non verrà accolta stante l'avvenuta pubblicazione del bando) e lo stesso Tomicelli riferisce al RUP che probabilmente l'unica ditta partecipante sarà proprio la Costruzioni Vallone srl⁵.

Sotto il secondo profilo si osserva che le intercettazioni telefoniche hanno permesso, inoltre, di rilevare i diversi contatti che ci sono stati tra il professionista incaricato dalla Costruzioni Vallone srl di redigere l'offerta per partecipare alla gara de qua e il progettista incaricato dalla stazione appaltante della revisione del progetto definitivo e della redazione del progetto esecutivo, il quale avrebbe agevolato il primo nella predisposizione dell'offerta⁶.

Dalle risultanze delle attività di indagini compiute risulta poi che anche durante la procedura di gara i soggetti indagati hanno assunto comportamenti illeciti, finalizzati a "pilotarne" l'aggiudicazione. In particolare si apprende che in data 7.6.2016 la commissione di gara apre la busta contenente la documentazione amministrativa della Costruzioni Valloni e Tomicelli si informa circa il buon esito della seduta, dandone comunicazione alla Fasoli; in data 09.6.2016 (quindi prima della seduta pubblica del 10.6.2016 in cui sono state aperte le offerte economiche) Tomicelli riferisce al Consiglio di amministrazione del Centro servizi che la Costruzioni Vallone srl avrebbe fatto uno sconto minimo nell'ordine del 0,4% e 0,5%, essendo l'unica a partecipare; in data 10.6.2016 viene svolta la seduta pubblica e nello stesso giorno Tomicelli riceve nel proprio ufficio il presidente del commissione per chiedergli informazioni; in data 16.6.2016 si svolge un nuovo incontro presso il bar Fantoni di Villafranca tra Tomicelli, Valloni e Fasoli; in data 23.06.2016 Tomicelli si accorda con il RUP della procedura de qua affinché Fasoli Luciana consegni a quest'ultimo in busta chiusa i documenti relativi alle giustificazioni richieste alla Costruzioni Vallone Srl nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, al fine vagliarne la correttezza prima della ricezione formale da parte della stazione appaltante⁷.

Alla luce di quanto finora esposto - si ritiene che, nel caso in esame, sussista appieno il *fumus boni iuris* con riferimento alla trama di rapporti illeciti e alle relative attività realizzate

5 Cfr. pag. 17.

6 Pag. 20-22 dell'ordinanza, ove si legge «Dai suddetti conversari si ricava come il [...], progettista della ristrutturazione, abbia contribuito in modo fattivo a condizionare l'esito della procedura di aggiudicazione. Al riguardo va segnalato che lo stesso, pur rivestendo un incarico tecnico ed essendo estraneo alla gestione amministrativa della gara, era a conoscenza di ogni minimo dettaglio della gara, addirittura vantandosene nelle conversazioni con l'ing. [...] e, non appena informato della presentazione dell'offerta da parte di una sola impresa, non ha esitato a comunicare detta importante informazione allo stesso [...], professionista che curava gli interessi della Costruzioni Vallone Srl, con la palese finalità di avvantaggiare quest'ultima, mettendola nelle condizioni di formulare un minimo ribasso, nella consapevolezza di essere l'unica partecipante alla gara, aggiudicandosi un lavoro di rilevante importo economico».

7 Cfr. pag. 3 e 19 dell'ordinanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

dall'amministratore della Costruzioni Vallone srl e dall'ing. incaricato della redazione dell'offerta.

2.2. La valutazione in ordine alla gravità dei fatti

Anche per la valutazione della gravità dei fatti assume rilievo dirimente il materiale probante acquisito agli atti dell'indagine, che mostra la pervicacia con la quale Vallone ha perseguito il proprio obiettivo illecito, attuando ripetute condotte illecite durante tutto l'arco temporale in cui si è svolto il procedimento de quo. Come sopra rilevato viene in evidenza nella vicenda in esame non un singolo atto delittuoso, ma ripetute condotte finalizzate a turbare la gara de qua. L'imprenditore, infatti, non solo ha più volte incontrato Tumacelli per ottenere informazioni in merito alla procedura in esame, ma non ha esitato a chiedere il suo intervento per modificare le condizioni del bando di gara e condizionarla a proprio favore. Non può farsi a meno di rilevare, inoltre, che beneficiando delle predette notizie e facendo affidamento sulla fatto che la Costruzioni Vallone è l'unica che ha partecipato alla gara, la stessa ha potuto presentare con uno sconto pari solo a 0,033%⁸.

Il comportamento tenuto da Vallone denota una condotta disinvolta e improntata ad una generale e volontaria propensione ad alterare le regole della concorrenza, pregiudicando in tal modo l'interesse pubblico a stipulare con il miglior contraente.

All'esito della ponderazione complessiva degli elementi informativi finora riscontrati, si ritiene che la misura del sostegno e monitoraggio sia quella più idonea ed efficace nel caso di specie e possa applicarsi alla società, in base al criterio di ragionevolezza e di proporzionalità, per le ragioni che seguono.

Dalla visura camerale del 10.10.2017 risulta che Giuseppe Vallone, pur non rivestendo più la carica di amministratore, continua ad essere socio al 95% e la quota del 5% rimane detenuta da [...] già socio e procuratore della Costruzioni Vallone srl. Tale circostanza, unitamente al fatto che è stata nominata consigliere e presidente della società Raffaella Imperiale, ossia la moglie di Giuseppe Vallone, da un lato, rende ancora forte l'influenza di quest'ultimo sulla società, e dall'altro, potrebbe rappresentare un'elusione sostanziale della misura cautelare di interdizione dall'attività imprenditoriale. Difatti all'interno di una famiglia si può verificare una reciproca influenza di comportamenti e possono sorgere legami di cointeressenza, di solidarietà, di copertura o quanto meno di soggezione o di tolleranza, pertanto la mera estromissione "formale" di Vallone dall'amministrazione della società non garantisce del tutto l'assenza di qualsivoglia condizionamento di quest'ultimo nelle future scelte gestionali della stessa. Né vale

⁸ Cfr. pag. 19 dell'ordinanza.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

obiettare al riguardo che l'assemblea dei soci in data 28.7.2017 ha deliberato di privare Giuseppe Vallone del diritto di voto in tutte le assemblee fino al 31.8.2010 in quanto lo stretto legame familiare con Raffaella Imperiale nonché il diritto riconosciuto a quest'ultimo di partecipare all'assemblea, di prendervi parola e di impugnarne le relative delibere, potrebbe, comunque, influenzarne le decisioni. Si ritiene allora che le predette misure non siano ancora sufficienti a scongiurare il rischio di ulteriori condizionamenti illeciti nella gestione dell'attività aziendale e nella pianificazione della stessa, propedeutica alla partecipazione alle procedure pubbliche d'appalto. Occorre piuttosto un intervento di risanamento radicale sotto il profilo strutturale e organizzativo, in un'ottica più ampia di recupero della credibilità dell'intera azienda, anche a prescindere da iniziative di "risanamento" e di "bonifica" assunte autonomamente dalla società. A questa finalità ben si presta la funzione del "tutoraggio", prevista dal citato art. 32, comma 8, d.l. 90/2014.

Ciò in considerazione anche di due specifiche circostanze che riguardano la vicenda in esame: da un lato, l'ordinanza ha evidenziato che la turbativa è frutto anche del comportamento di persona estranea alla *governance* societaria, ossia il soggetto incaricato dalla società di predisporre l'offerta per la partecipazione alla gara; dall'altro rileva il fatto che sebbene la società abbia chiesto a legali di sua fiducia un parere *pro veritate* in merito all'*an* e al *quomodo* dell'adozione di misure societarie, volte a soddisfare spontaneamente, e, dunque prima e a prescindere da ogni provvedimento delle pubbliche Autorità, le esigenze sottese al procedimento per l'adozione delle misure straordinarie di cui all'art. 32, la stessa abbia successivamente con nota del 14.7.2017 manifestato ai predetti legali diverse perplessità in ordine alla concreta adottabilità delle misure suggerite. In considerazione di tali incertezze la misura del sostegno e monitoraggio si rivela allora di grande efficacia nel caso di specie, atteso che il suo ambito di operatività consente di assistere la società nell'adozione delle più opportune misure di revisione della *governance* e dello statuto. L'attività di sostegno e monitoraggio ha un ambito di efficacia che trascende il singolo rapporto negoziale e consente una revisione virtuosa sotto il profilo organizzativo e gestionale della società nel suo complesso, anche a garanzia della legalità di tutti gli altri contratti pubblici eventualmente in corso o che saranno aggiudicati in futuro alla società.

3. Il procedimento finalizzato alla proposta di applicazione di misure straordinarie ex art. 32

Ai sensi degli artt. 7 e ss. della legge 241/1990 con nota prot. 79978 del 12.6.2017 è stato comunicato alla Costruzioni Vallone srl l'avvio del procedimento di cui alla presente richiesta. La società ha effettuato l'accesso agli atti del procedimento in data 16 giugno 2017 e



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

con nota prot. 0085752 del 27.6.2017, ha richiesto una proroga di trenta giorni del termine per la presentazione di memorie e documenti, che è stata concessa con nota prot. 86253 del 29.6.2017 nella misura di quindici giorni. Successivamente, con nota prot. 0092179 del 17.7.2017 la società ha richiesto: in via principale, una nuova proroga del termine di almeno trenta giorni, al fine di consentire alla Costruzioni Vallone srl di tenere fede alla dichiarata volontà di porre in essere una concreta attività di self cleaning, ed, in via graduata, di adottare la proposta della misura di cui all'art. 32, comma 1, lett.a) d.l. 90/2014 in considerazione della tenuità dei fatti che vedono coinvolto Giuseppe Vallone.

Tuttavia, l'esame della documentazione allegata dalla società e, in particolare, il parere *pro veritate* del 13.7.2017 e la richiesta di chiarimenti del 14.7.2017, unitamente alla visura camerale del 10.10.2017, hanno portato a disattendere le richieste della Costruzioni Vallone srl in quanto tali documenti hanno mostrato la necessità di un risanamento "effettivo" della *governance* societaria, che stante le misure sin qui adottate e risultanti dalla predetta visura, richiedono un accompagnamento e supervisione di un soggetto pubblico.

L'individuazione del Prefetto competente

Per quanto concerne la individuazione del Prefetto competente ad adottare la misura richiesta con il presente provvedimento, l'applicazione del comma 8 dell'art. 32, in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo, induce ragionevolmente ad assumere come criterio ordinario di competenza, in caso di proposta di misure straordinarie, il "luogo in cui ha sede la stazione appaltante", seppur la misura di tutoraggio sia svincolata dalla esecuzione di uno specifico contratto d'appalto. Sulla base della lettura combinata della norma, tenuto conto del fatto che la stazione appaltante è il Centro servizi alla persona Morelli Bugna di Villafranca, la competenza va incardinata in capo al Prefetto di Verona.

Tanto premesso, si propone al Prefetto in indirizzo di adottare, la misura del sostegno e monitoraggio, prevista dall'art. 32, comma 8, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nei confronti dell'impresa della società Costruzioni Vallone s.r.l., con sede in Castel d'Azzano (VR), via Roma 86 (C.F. 03757830231).



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

La durata della misura del sostegno e del monitoraggio può essere stabilita in sei mesi, decorsi i quali si compirà una prima valutazione sull'efficacia della misura e degli standard di legalità e trasparenza introdotti e si disporrà un'eventuale prosecuzione per un periodo di pari durata, ove ritenuta opportuna. L'efficacia del sostegno e monitoraggio potrà essere valutato anche in itinere, mediante la presentazione, da parte degli esperti, di relazioni periodiche sulle misure adottate e i benefici conseguiti.

La presente richiesta sarà trasmessa al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Verona, ai sensi dell'art. 32, comma 1 del d.l. n. 90/2014 e sarà, altresì, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, nell'apposita sezione dedicata ai provvedimenti di cui all'art. 32, d.l. n. 90/2014.

Si allegano i documenti di cui all'unito elenco.

Roma, 18 ottobre 2017

Raffaele Cantone